LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS EN LA NUEVA LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

RUBÉN PARRES MIRALLES
Profesor Ayudante (LOU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alicante

En el marco de las reformas emprendidas para dar cumplimiento al **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** adoptado por el Gobierno con el fin de instrumentalizar la ejecución de los recursos financieros del Fondo Europeo de Recuperación del programa *NextGenerationEU,* se ha aprobado la **Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo**.

Entre las distintas novedades que presenta esta norma frente a la anterior de 2015 (Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo), cabe destacar la mayor vinculación que trata de establecer entre políticas activas y pasivas a la hora de configurar **la política de empleo**. En este sentido, la definición que el art. 2 ofrece de esta última no podría ser más elocuente, por cuanto señala expresamente que la misma **se integra por "las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo, cuyo diseño y ejecución deberán coordinarse"**.

Este mandato general de coordinación de ambas políticas se articula a través de un conjunto de obligaciones que la propia ley impone para dar satisfacción al **derecho al mantenimiento y mejora de la empleabilidad** que se reconoce en el art. 35 a las personas demandantes de los servicios de empleo. Dichas obligaciones se encuentran diseminadas a lo largo de todo el texto normativo, aunque el Capítulo IV de su Título III se dedica específicamente a la "coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo" (arts. 47 a 49), y compelen tanto a los servicios públicos de empleo que integran el Sistema Nacional de Empleo como a las propias personas desempleadas que demanden tales servicios, para quienes aquel derecho se configura, simultáneamente, como un deber.

Las obligaciones que la norma impone a estas últimas consisten, fundamentalmente, en la adquisición formal de la condición de **personas demandantes de servicios de empleo** definida en el art. 3.a) y en la consiguiente asunción de las exigencias y compromisos que se anudan a la misma (art. 58). En este sentido, el art. 47.1, que viene a sustituir al art. 41 de la ley anterior, dispone que "quienes soliciten o perciban prestaciones o subsidios de desempleo o prestaciones por cese de actividad deberán adquirir la condición de personas demandantes de servicios de empleo, siendo titulares de los servicios garantizados y del acuerdo de actividad previstos en esta ley. Así mismo, serán personas usuarias de los servicios públicos de empleo

quienes perciban otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo".

En cuanto al procedimiento para adquirir tal condición, el mismo artículo señala que será acordado por la Agencia Española de Empleo, el Instituto Social de la Marina -cuando sea competente- y los servicios públicos de empleo, y que, en todo caso, deberá respetar las condiciones y requisitos de acceso exigidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS) y demás normativa que resulte de aplicación.

De otro lado, las obligaciones que la ley impone a los servicios públicos de empleo para satisfacer el derecho al mantenimiento y mejora de la empleabilidad antes citado (art. 35.2) se pueden clasificar en dos categorías, en función de si guardan relación con la colaboración institucional (a) o con la adopción de programas y medidas de apoyo activo al empleo (b).

a. Colaboración institucional (art. 48)

El art. 5.c) eleva a **principios rectores de la política** de empleo a la colaboración institucional y la coordinación entre la Agencia Española de Empleo, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos y las demás Administraciones Públicas con competencias sobre el particular. No en vano, cuando el art. 2 exige la coordinación del diseño y la ejecución de las políticas activas y las de protección por desempleo, señala que ello ha de hacerse "mediante la colaboración de las Administraciones Públicas con competencias en la materia".

Prolongación de este mandato son, sin duda, las obligaciones que figuran en el art. 48. Así, en su primer apartado se dispone que "la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo autonómicos, así como las entidades colaboradoras y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General de la Seguridad Social, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y otras entidades gestoras de prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad **colaborarán mutuamente**" a efectos de garantizar "a quienes soliciten o perciban prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad, la participación en los servicios garantizados y el ejercicio de los compromisos previstos en esta ley, así como el acceso a los servicios incluidos en la cartera común del Sistema Nacional de Empleo y a los servicios complementarios establecidos en los correspondientes niveles autonómico y local en la forma que se acuerde" (art. 47.2).

Dicha colaboración, indica seguidamente el apartado 2 del mismo artículo, implicará para los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras la obligación de **suministrar la información** relativa a determinados aspectos enumerados por la propia norma (perfil individualizado de usuario, itinerario o plan personalizado diseñado…). En la misma línea, el apartado 3 establece que, con el objeto de garantizar el óptimo desarrollo de las políticas activas de empleo, "las entidades gestoras de prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad proporcionarán a los Servicios de Empleo y entidades colaboradoras, información relativa a la protección de las contingencias de desempleo y cese de actividad, y a sus períodos de actividad laboral", en el marco de lo establecido en el art. 77 de la LGSS.

Estas exigencias consistentes en el suministro de información se han de conectar, necesariamente, con la instauración del **Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo** regulado en el art. 14 y ss., que, como uno de los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo (art. 11.4.c)), aspira a configurarse como la "red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo".

Finalmente, el apartado 5 del art. 48 cierra su redacción requiriendo a las administraciones y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión en el ámbito del empleo y la formación en el trabajo y la Agencia Española de Empleo que **cooperen y colaboren** "en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y de los convenios que se alcancen". La **Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales** se presenta, en este sentido, como el órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo, al que el art. 9.2 le encomienda el ejercicio de las "funciones consultivas, decisorias o de coordinación y cooperación en materia de empleo y asuntos laborales".

En la misma dirección, el art. 8.4.b) le atribuye al Sistema Nacional de Empleo la función de "garantizar la coordinación y cooperación de la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo y las prestaciones por desempleo", y el art. 22.j), al enumerar las competencias de la Agencia Española de Empleo, señala que, "a los efectos de garantizar la coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones y subsidios por desempleo, de nivel contributivo o asistencial, se desarrollarán sistemas de coordinación y cooperación con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas".

b. Programas y medidas de apoyo activo al empleo (art. 49)

Desde otra perspectiva, la ley también pretende dar satisfacción al derecho al mantenimiento y mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de servicios de empleo mediante la adopción de **medidas activas de reinserción laboral**. En este sentido, el art. 49 prevé la aprobación de distintos programas.

Así, en su apartado 1 señala que, "con objeto de favorecer el acceso o retorno al mercado de trabajo, la movilidad funcional y geográfica, así como evitar la desprofesionalización y exclusión social de las personas perceptoras de prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad se articularán programas de fomento del empleo que permitan la compatibilización, al menos parcial, de tales prestaciones con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia", añadiendo seguidamente que, asimismo, "podrán también articularse programas de apoyo activo al empleo, con carácter extraordinario y temporal y financiación, a fin de ofrecer un apoyo económico y promover acciones de mejora de la empleabilidad, en el caso de las personas pertenecientes a los colectivos prioritarios, o para fomentar la movilidad geográfica

voluntaria de las personas desempleadas, cuando estas acepten una oferta de empleo que requiera cambio de lugar de residencia habitual".

De igual modo, el segundo apartado del citado artículo dispone que, "para impulsar el desarrollo de iniciativas de emprendimiento o economía social viables, se desarrollarán programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social" y que, "igualmente, se arbitrarán programas de fomento del empleo que contemplen el abono del importe total o parcial de la prestación contributiva por desempleo para favorecer la movilidad geográfica de sus perceptores, si el trabajo que origina la compatibilidad les obliga a cambiar de lugar de residencia habitual".

Esta previsión normativa, aunque constituye una novedad respecto de la ley de 2015, sigue la senda de otras medidas adoptadas anteriormente como son, sin ir más lejos, los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo que se regulan en el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, con el que aquella habrá de conjugarse.

Con todo, esta no es la única disposición con la que la ley pretende fomentar la reincorporación laboral de las personas demandantes de servicios de empleo. En efecto, el art. 50.1 prevé, en paralelo a lo dispuesto por el art. 49, que el Gobierno y las Comunidades Autónomas adopten "programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, con el objeto de promover una atención específica hacia las personas integrantes de los mismos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo".

Otros ejemplos son, asimismo, la propia obligación que se impone a la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas -bien directamente o a través de su colaboración con otros agentes públicos, privados y con los interlocutores sociales- de garantizar en todo el territorio nacional el catálogo de servicios que se relacionan en el Título IV ("Servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios") a las personas demandantes de servicios de empleo y a las personas, empresas y demás entidades empleadoras (art. 55), así como la participación de aquellas en tales servicios (art. 47.2, antes citado). O, también, la necesidad de que la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo incluya "el diseño de un plan integral de políticas activas de empleo y su relación con las prestaciones, subsidios y otras rentas, que identifique y defina los objetivos que deben cumplirse y aúne políticas activas y de protección contra el desempleo centradas en garantizar la adecuada atención a la persona demandante de servicios de empleo, teniendo en cuenta las necesidades de las empresas, especialmente a nivel local" (art. 12.2.b)).

En definitiva, a través del conjunto de obligaciones expuestas se expresa la voluntad del legislador de vincular las políticas activas y pasivas en la configuración de la política pública de empleo. La nueva Ley supone, en este sentido, un cierto avance respecto de la anterior de 2015, con lo que responde a las demandas que sobre el particular venía expresando el Consejo Económico y Social en sus Memorias de 2020 (pp. 25, 353 y 354) y 2021 (pp. 14, 172 y ss.) y la Estrategia Española de

Activación para el Empleo 2017-2020, de la que parte la Estrategia correspondiente al ciclo 2021-2024 (Capítulo I). Habrá que esperar a los primeros resultados de su aplicación para comprobar si, en efecto, la política de empleo que diseña es capaz de dar respuesta a las transformaciones a las que se enfrenta nuestro mercado de trabajo.

Rubén Parres Miralles, “La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, Briefs AEDTSS,13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023